

УДК 347.19

**В.П. ГРОБОВА**, докт. юрид. наук, Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ

## ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Ключові слова:** правосуб'єктність, дієздатність, правоздатність, деліктоздатність, муніципальна правоздатність, територіальна громада

Держава лише тоді має право іменуватися демократичною, як що забезпечення прав фізичних та юридичних осіб є головною функцією цієї держави. Центральне місце у визначенні кількості та якості прав, що можуть належити особам займає інститут цивільно-правової правосуб'єктності учасників правовідносин. Суспільні відносини в сфері державного управління та місцевого самоврядування динамічно розвиваються та революційно змінюються. Тому питання цивільно-правової правосуб'єктності суб'єктів системи місцевого самоврядування є безперечно, актуальними та будуть досліджені в цієї статті.

Потрібно звернути увагу на те, що аналізу цієї проблематики в різні часи присвятили свою увагу значна кількість науковців. Серед них теоретики права, цивілісти, спеціалісти з держбудівництва, такі як: О.В. Батанова, М.О. Баймуратов, С.Н. Братусь, М.І. Корнієнко, О.О. Красавчиков, В.В. Кравченко, Р.О. Халфіна, та ін. Але лише комплексне дослідження цих робіт дозволить розглянути муніципальну правосуб'єктність суб'єктів місцевого самоврядування. Метою статті є дослідження питань визначення цивільно-правової правосуб'єктності окремих видів суб'єктів системи місцевого самоврядування.

На рівні муніципальної влади, її інститутів розповсюджена практика, коли громадяни самостійно беруть участь у забезпеченні та реалізації власних прав, свобод та інтересів.

Основним суб'єктом, який їх визначає, встановлює, легалізує, гарантує їх реалізацію, захищає та здійснює їх охорону, виступає держава. Однак у процесі реалізації цих прав виникає проблема території, у межах якої людина може зазначеними правами і свободами скористатися. У цьому сенсі виникає так званий локальний простір, у межах якого діє місцеве самоврядування і саме з принципу локальної реалізації прав і свобод людини впливає феномен муніципальних прав особистості [1, с.369].

Сучасні політичні та економічні перетворення в Україні спрямовані на відновлення демократичних свобод, верховенства права і закону. Основою чинного законодавства України стає філософія пріоритету прав і свобод людини і громадянина, владні інституції реформуються з орієнтацією на забезпечення цих прав. І тут без ефективного місцевого самоврядування – найближчого для кожного громадянина рівня влади, не обійтися. Саме ефективність діяльності органів місцевого самоврядування має суттєвий і оперативний вплив на суспільні відносини. Місцеве самоврядування за своєю природою виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від державної влади, так і від об'єднань громадян, воно втілює місцеві інтереси територіальних громад, є формою залучення громадян України до участі в управлінні своїми справами [2, с.33].

З цього приводу М.О. Баймуратовим було зазначено: 1) практично всі життєві інтереси та устремління людина реалізує саме на локальному рівні функціонування соціуму як член територіальної громади (за винятком прав на громадянство, на власність, обов'язків щодо військової служби тощо, де вона вступає в прямий контакт з державою); 2) на локальному рівні функціонування соціуму людина індивідуально чи разом з іншими в рамках територіальної громади продукує так звані локальні інтереси, що стосуються широкого спектра індивідуальних та групових, колективних прав і свобод та виступають саме як права і свободи людини, яких вона потребує і

здійснює в різних сферах життєдіяльності особисто чи разом з іншими мешканцями відповідної території держави [3, с.97]. Саме тому, щоб будь-який із суб'єктів системи місцевого самоврядування міг претендувати на реалізацію визначених законом прав і свобод, він повинен володіти правосуб'єктністю, інакше кажучи, бути визнаним з боку держави як самостійний суб'єкт суспільних відносин [4, с.205].

Цивільно-правова правосуб'єктність суб'єктів місцевого самоврядування тісно пов'язана з муніципально-правовими відносинами, адже суб'єктами муніципально-правових відносин відповідні суб'єкти можуть бути за умовою наявності у них саме муніципальної правосуб'єктності. Слід відзначити, що муніципально-правові відносини не завжди є результатом вольової діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. У певних випадках причиною виникнення, трансформації та припинення муніципально-правових відносин є об'єктивні явища, що не залежать від волі суб'єктів, але їх наявність передбачає певні юридичні наслідки для учасників муніципально-правових відносин. Суб'єкти ж муніципальної влади також здійснюють вплив на об'єкти муніципального управління та об'єктивні явища, використовуючи права, якими вони наділені [5, с.61].

Як зазначає О.В. Батанов, з яким ми повністю погоджуємось, особливість муніципальної правосуб'єктності полягає в тому, що її можна розглядати як видову статусну категорію, так і у вигляді родової (універсальної) характеристики конституційно-правового статусу суб'єктів правовідносин у сфері місцевого самоврядування. Перш за все, необхідно зазначити, що, муніципальна правосуб'єктність умовно може бути представлена принаймні чотирма її видами – загальногалузевою (здатністю бути суб'єктом права взагалі та конституційного права зокрема); інституційною (до такої правосуб'єктності відноситься правосуб'єктність суб'єктів місцевого самоврядування як інститутів муніципального права), спеціальною або модусною (наприклад, муні-

ципальна правосуб'єктність виборчих комісій, спостерігачів на виборах) і конкретизованою або факторизованою (правосуб'єктність у конкретних муніципально-правових відносинах, яка залежить не тільки від наявності правої дієздатності суб'єкта, але й від настання відповідних юридичних фактів) [6, с.256].

Безумовно, враховуючи зазначені аспекти муніципальна правосуб'єктність має комплексний, універсальний характер, може трансформуватися з одного свого видового прояву в інший, або разом включати всі ці прояви. На підтвердження цього В.В. Кравченко, М.В. Пітцик зазначають, що трансформація правосуб'єктності суб'єктів права, зокрема суб'єктів конституційного права у правосуб'єктність суб'єктів муніципально-правових відносин полягає у тому, що вона відбувається з настанням моменту набуття відповідним суб'єктом такого елементу правосуб'єктності як муніципальна дієздатність, оскільки перший елемент муніципальної правосуб'єктності – муніципальна правоздатність обумовлює лише передбачену муніципально-правовою нормою здатність суб'єкта муніципального права мати суб'єктивні юридичні права та обов'язки [7, с.24]. Тим самим муніципальна дієздатність має своєю суттю практичну здатність відповідного суб'єкта реалізовувати свою муніципальну здатність (здатність своїми діями набувати права, створювати для себе юридичні обов'язки).

Що стосується елементу муніципальної правосуб'єктності – деліктоздатності, то її суть полягає в тому, що вона є необхідною умовою для участі суб'єктів муніципального права у особливому типі правовідносин, так званих деліктних правовідносинах – відносинах відповідальності учасників. При цьому даючи суб'єктну характеристику муніципальної деліктоздатності, необхідно зазначити, що суб'єктами муніципально-правової відповідальності можуть бути не всі суб'єкти відповідних відносин. Крім того, необхідно враховувати, що деліктоздатність – це факультативний елемент дієздатності суб'єктів муніципального права, оскільки вступ суб'єкта муніципа-

льного права у деліктні відносини відбувається внаслідок неналежного виконання обов'язків; невиконання обов'язків; порушення активними діями прав інших суб'єктів або правопорядку у відповідних правовідносинах. В муніципально-правових відносинах деліктоздатністю можуть володіти два види суб'єктів: індивідуальні та колективні.

Завдання, віднесені до вирішення місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, ст.143 якої передбачає, що територіальні громади села, селища, міста: 1) безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; 2) затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; 3) затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; 4) встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; 5) утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації й установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Більш чітко повноваження місцевого самоврядування знайшли своє відображення в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», в нормах підгалузевого законодавства та в інших локальних нормативно-правових актах. Враховуючи зазначені положення, слід виділити окремих суб'єктів у системі місцевого самоврядування, оскільки вони наділені різним обсягом правосуб'єктності.

Так, можливість володіти тими або іншими правами з'являється у суб'єктів місцевого самоврядування не одразу, а з настанням конкретної події. Для цього держава визначила порядок отримання статусу територіальної громади для жителів відповідної території. Цей порядок чітко передбачає державну реєстрацію головного статутного документа, що приймає територіальна громада безпосередньо або за допомогою представницького ор-

гану – ради – статуту територіальної громади, ухвалення якого і є тією відправною точкою, з якою виникає правосуб'єктність. У цьому випадку територіальна громада нічим не відрізняється від будь-якої юридичної особи, що існує в межах нормативного поля України.

Як показує зарубіжний і вітчизняний досвід, проблему врахування особливостей територіальних громад та неврегульованості багатьох питань законодавством могли б вирішити місцеві статuti. Із огляду на викладене, статут територіальної громади – це основний акт місцевого самоврядування, і він повинен мати вищу юридичну силу щодо всіх інших актів, які приймають органи місцевого самоврядування.

Однак правосуб'єктність територіальної громади до кінця не визначено. Як зазначають деякі науковці, саме територіальна громада повинна стати базовим елементом вітчизняної моделі місцевого самоврядування [8, с.192]. На жаль, у чинному Законі України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» про правосуб'єктність територіальної громади та її первинність у системі місцевого самоврядування зовсім не згадується. Слід констатувати, що в муніципальному житті сьогоденної України територіальні громади існують лише де-юре: по суті, в нормах Конституції та законів України. Де-факто сучасні територіальні громади, умовно кажучи, володіють лише «муніципальною правоздатністю», тобто вони потенційно мають комплекс муніципальних прав і свобод.

Тому першим кроком законодавця на шляху конституювання вітчизняного механізму локальної демократії має бути формування статусу територіальної громади, зокрема, закріплення та диференціація видів територіальних громад, визначення їх функцій і повноважень, а також форм їх реалізації, визначення форм взаємовідносин населення з іншими суб'єктами системи місцевого самоврядування, чітке закріплення гарантій правової, організаційної та економічної самостійності тери-

торіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування тощо. Подібний механізм має знайти свою регламентацію в спеціальному законі про територіальні громади в Україні.

Територіальна громада має права і обов'язки в межах наданих їй повноважень та виділених ресурсів вирішувати під свою повну відповідальність усі питання місцевого значення, якщо інше не передбачено чинним законодавством. Отже, вирішення питань місцевого значення – це право і обов'язок саме членів територіальної громади, які, в свою чергу, делегують його обраним органам місцевого самоврядування.

За обсягом правоздатності та дієздатності своїх членів територіальна громада є неоднорідною: її складають мешканці села, селища, міста, які мають різний правовий статус (громадяни України, іноземці, особи без громадянства). Члени міської громади – громадяни України, які досягли 18-річного віку та не визнані судом недієздатними, є активними суб'єктами міського самоврядування. Вони мають право обирати органи і посадових осіб місцевого самоврядування, бути обраними або призначеними до органів місцевого самоврядування або їх посадовими особами, брати участь у місцевих референдумах, зборах громадян за місцем проживання та користуватися іншими, передбаченими Конституцією України, законами України та статутами територіальних громад правами на участь у здійсненні місцевого самоврядування (тобто, мають право лише опосередковано впливати на рішення місцевого самоврядування). Територіальна громада безпосередньо вирішує питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, використовуючи різні форми прямої демократії [9, с.292].

У більшості випадків уся громада не може здійснювати роботу, пов'язану із здійсненням самоврядування, і є потреба делегування цих функцій визначеному колу осіб шляхом їх обрання. Тож, головним засобом опосередкованого впливу територіальної громади слід вважати обрання представницького органу

самоврядування, який має право приймати рішення від імені територіальної громади. В Україні такими органами є місцеві ради різних рівнів. Місцеві ради є юридичними особами і наділяються законом власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Сільські, селищні, міські, районні у містах, районні, обласні ради мають печатки із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням, рахунки в установах банків України. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, позабюджетні цільові (у тому числі валютні) та інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Органи місцевого самоврядування відповідно до особливостей зовнішнього впливу можуть перерозподіляти між собою окремі повноваження та фінансові активи спрямовані на виконання цих повноважень. Це здійснюється на підставі відповідних договорів.

Сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення) ради можуть наділяти частиною своїх повноважень органи самоорганізації населення, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, здійснюють контроль за їх виконанням. Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування.

На основі зазначеного можна зробити висновки, що питання наділення повноваженнями територіальних органів влади є досить актуальним на сьогодні, так як нечіткість їх розподілу призводить до дезорганізації в роботі різних рівнів влади.

До компетенції місцевих державних адміністрацій належить вирішення питань соціально-економічного розвитку відповідних територій. Враховуючи сучасні реалії, було б доцільніше, якби органи місцевого самоврядування розробляли проекти із соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територій, здійснювали їх виконання, а державні місцеві адміністрації затверджували б ці проекти та контролювали їх виконання. У Законі України «Про місцеві державні адміністрації» йдеться про повноваження місцевих державних адміністрацій у галузях науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх. Водночас у ст.32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» оговорюються ті ж самі (вищенаведені) повноваження, але вже для органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим виникає питання щодо того, хто саме має здійснювати зазначені повноваження. Відповідно до розглянутих законів – це місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Проте якщо повноваження двох різних структур дублюють одне одного, це призводить до низької ефективності їхньої праці, а іноді навіть до протистояння у вирішенні тих чи інших питань. Уже кілька років в Україні йдуть дебати щодо необхідності чіткого розподілу повноважень, компетенції та відповідальності між вищевказаними органами, але реальних кроків, які б нарешті вирішили зазначену проблему на законодавчому рівні, поки ще не здійснено.

Для реалізації громадянами своїх прав на вирішення проблем місцевого значення прийнято Закон України «Про органи самоорганізації населення». У ст.2 цього Закону повноваження органів самоорганізації населення поділяються на власні та делеговані. Власні повноваження органу самоорганізації населення – повноваження, надані відповідно до Конституції та законів України сільською, селищною, міською або районною у місті (у разі її створення) радою органу самоорганізації населення під час його утворення. Власні

повноваження органу самоорганізації населення зазначені в ст.14.

Роблячи висновок, на основі проведеного аналізу повноважень органів місцевого самоврядування автор прийшов до узагальнення, що цивільно-правова правосуб'єктність суб'єктів системи місцевого самоврядування – це встановлена чинним законодавством і гарантована державою здатність суб'єктів системи місцевого самоврядування виступати учасником цивільних правовідносин, тобто бути носієм юридичних прав та обов'язків, а також нести юридичну відповідальність за неналежне виконання цих обов'язків.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Русанова С. Ю. Муніципальні права членів територіальної громади: поняття та класифікація / С. Ю. Русанова // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 369–374 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09rcjptk.pdf>.
2. Парламентські процедури : посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад. – Луцьк : Волинський ресурсний центр 2001. – 134 с.
3. Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення / М. О. Баймуратов // Юридична освіта і правова держава : зб. наук. праць. – Одеса, 1997. – С. 96–101.
4. Монастирський Г. Статут територіальної громади як основа організації муніципального управління / Г. Монастирський // Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє: зб. наук. праць. – Тернопіль, 2007. – С. 204–211.
5. Делія Ю. В. Суб'єкти муніципального правотворчого процесу: теоретико-правовий аспект / Ю. В. Делія // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2009. – № 2 – С. 57–68.
6. Батанов О. В. Муніципальне право України : підручник / О. В. Батанов ; під ред. М. О. Баймуратова. – Х. : Одиссей, 2008. – 528 с.

7. Кравченко В.В. Конституційне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко. – Вид. 3-тє, виправл. та доповн. – К.: Атіка, 2004. – 512 с.

8. Євтушенко О. Н. Конституційно-правові засади державної влади та місцевого самоврядування в Україні / О.Н. Євтушенко // Гі-

лея : зб. наук. праць. – 2009. – Вип. 24. – 14 с.

9. Росенко М. І. Муніципально-територіальний процес та трансформація територіальних громад / М. І. Росенко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць ХарПІДУ НАДУ. – 2006. – Вип. 2 (14). – С. 290 – 296.

*Грובה В. П. Цивільно-правова правосуб'єктність суб'єктів системи місцевого самоврядування / В. П. Грובה // Форум права. – 2014. – № 1. – С. 124–129 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2014\\_1\\_23.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_1_23.pdf)*

Зроблено висновок, що цивільно-правова правосуб'єктність суб'єктів системи місцевого самоврядування – це встановлена чинним законодавством і гарантована державою здатність суб'єктів системи місцевого самоврядування виступати учасником цивільних правовідносин, тобто, бути носієм юридичних прав та обов'язків, а також відповідати за неналежну реалізацію цих обов'язків.

\*\*\*

*Грובה В.П. Гражданско-правовая правосубъектность субъектов системы местного самоуправления*

Сделан вывод, что гражданско-правовая правосубъектность субъектов системы местного самоуправления – это установленная действующим законодательством и гарантированная государством способность субъектов системы местного самоуправления выступать участником гражданских правоотношений, то есть быть носителем юридических прав и обязанностей, а также отвечать за ненадлежащее реализацию этих обязанностей.

\*\*\*

*Grobova V.P. Civil Legal Personality of the Subjects of the System of Local Government*

Was concludes that the civil legal personality of local government entities in the system – is set by the current legislation and guaranteed by the state subjects ability of local governments to act participant civil relations, that is, to be the bearer of legal rights and responsibilities, as well as responsible for the improper implementation of these responsibilities.